

# Alicja Ryszkiewicz

---

## Wybrane instrumenty polityki gospodarczej Unii Europejskiej w zakresie przewycięzania skutków kryzysu gospodarczego

---

International Journal of Management and Economics 34, 5-29

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Alicja Ryszkiewicz**  
***Instytut Handlu Zagranicznego***  
***i Studiów Europejskich SGH***

## **Wybrane instrumenty polityki gospodarczej Unii Europejskiej w zakresie przewycięzania skutków kryzysu gospodarczego**

### **Wstęp**

W odpowiedzi na kryzys finansowy i gospodarczy Unia Europejska zastosowała wiele instrumentów zmierzających do szybkiego jego pokonania i złagodzenia skutków. Celem artykułu jest przedstawienie podjętych przez UE działań wchodzących w zakres europejskiego planu naprawy gospodarczej, a dotyczących głównie sektorów finansowego i gospodarki realnej.

Wdrażanie europejskiego planu naprawy gospodarczej dotyczyło działań:

- upraszczających zasady pomocy publicznej,
- obejmujących zmiany w polityce spójności UE,
- innych działań.

Oprócz działań o charakterze tymczasowym, w zakresie których została przedstawiona strategia wyjścia z kryzysu, Unia podejmowała również działania dotyczące koordynacji polityki gospodarczej, w tym pakt na rzecz euro. Liczne i ważne inicjatywy UE dotyczące wzmocnienia sektora finansów, zwiększenia jego płynności i systemu nadzoru mogą być przedmiotem odrębnej pracy, dlatego też tutaj zostały pominięte.

### **Europejski plan naprawy gospodarczej**

Odpowiedzią Komisji Europejskiej na wystąpienie kryzysu finansowego i gospodarczego była przedstawiona w październiku 2008 r. strategia zwalczania kryzysu finansowego, złożona z trzech części:

- 1) nowa organizacja rynku finansowego na szczeblu UE,
- 2) zniwelowanie skutków kryzysu dla realnej gospodarki,
- 3) globalna reakcja na kryzys finansowy<sup>1</sup>.

W ślad za tą strategią KE opracowała w listopadzie 2008 r. europejski plan naprawy gospodarczej<sup>2</sup>, który został przyjęty przez Radę Europejską<sup>3</sup> i zaakceptowany przez

Parlament Europejski 11 marca 2009 r<sup>4</sup>. Plan ten przewidywał wiele krótkookresowych inicjatyw, mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego oraz dostosowanie średnio- i długookresowych środków Strategii lizbońskiej do potrzeb jego zwalczania. Cele strategiczne planu były następujące<sup>5</sup>:

- szybkie pobudzenie popytu i wzmocnienie zaufania konsumentów,
- zmniejszenie społecznych kosztów kryzysu gospodarczego i jego wpływu na najbardziej narażone grupy,
- pomoc w przygotowaniu się do działania w sytuacji ponownego ożywienia gospodarczego,
- przyspieszenie przejścia do gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych.

Plan obejmował działania podejmowane przez UE i państwa członkowskie. Przewidywał on natychmiastowy impuls budżetowy w wysokości 200 mld euro (1,5 % PKB UE), w tym 170 mld euro (około 1,2 % PKB UE) pochodzące z budżetów krajowych i 30 mld euro (około 0,3 % PKB UE) ze środków UE i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Oprócz tego plan zawierał wiele działań w ramach czterech głównych priorytetów Strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz kontynuację wdrażania reform strukturalnych mających zwiększyć wzrost gospodarczy.

Główne działania przewidziane w celu przystosowania gospodarek krajów UE do wyzwania długoterminowych w ramach poszczególnych priorytetów strategii lizbońskiej dotyczyły<sup>6</sup>:

- społeczeństwa: zapoczątkowanie europejskiej inicjatywy wspierania zatrudnienia oraz stworzenie popytu na siłę roboczą,
- działalności gospodarczej: ułatwienie dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw, zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz wspomaganie przedsiębiorczości,
- infrastruktury i energii: wzrost inwestycji na modernizację infrastruktury, poprawa efektywności energetycznej budynków, promocja szybkiego zastosowania produktów ekologicznych,
- badań i innowacji: wzrost inwestycji na B+R, innowacje i edukację, rozwój czystych technologii na potrzeby przemysłu motoryzacyjnego i budowlanego oraz łączność szerokopasmowa dla wszystkich.

Europejski planu naprawy gospodarczej przewidywał różne formy skoordynowanych działań krajów UE, m.in. wzrost wydatków publicznych, redukcję obciążeń podatkowych, obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne, szczególne formy wsparcia dla niektórych kategorii przedsiębiorstw lub pomoc bezpośrednią dla gospodarstw domowych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Działania te, nakierowane na wzrost popytu, miały wywołać skutki natychmiastowe, być ograniczone w czasie oraz dotyczyć sektorów najbardziej dotkniętych kryzysem i najważniejszych z punktu widzenia gospodarki (np. sektor motoryzacyjny i budowlany)<sup>7</sup>. Działaniom tym miało towarzyszyć wdrażanie reform strukturalnych przewidzianych w Strategii lizbońskiej, polegające na zwiększonym finansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, poprawie kon-

kurencyjności przedsiębiorstw, większym wsparciu MŚP, promocji zatrudnienia, innowacji, badań i rozwoju oraz edukacji i szkoleń.

Oceniając europejski plan naprawy gospodarczej, należy stwierdzić, że wiele zaproponowanych tam działań zostało sformułowanych zbyt ogólnie i wymagało uściśleń, niektóre z działań wymagały zmiany istniejących programów wieloletnich, a większość dotyczyła przesunięć wcześniej zaprogramowanych środków, a nie uruchomienia nowych zasobów budżetowych<sup>8</sup>. Ponadto, brak wyraźnego rozgraniczenia działań od innych, podjętych wcześniej lub przewidzianych w innych programach UE i państw członkowskich, utrudnia ocenę jego realizacji.

Wdrażanie europejskiego planu naprawy gospodarczej rozpoczęło się w 2009 r. i objęło różne rodzaje polityk i sektory gospodarki. Aktualizacja tego planu nastąpiła w marcu 2009 r. i dotyczyła zwiększenia wiarygodności i poczucia odpowiedzialności na europejskich rynkach finansowych<sup>9</sup>.

## Uproszczenie zasad regulujących pomoc państwa

W styczniu 2009 r. KE opublikowała tymczasowe, tj. obowiązujące do końca 2010 r., unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa, przewidujące dodatkowe środki finansowe umożliwiające państwom członkowskim łagodzenie skutków zamrożenia kredytów dla gospodarki<sup>10</sup>. Ramy te dwukrotnie zmieniono w 2009 r.<sup>11</sup>, a następnie przedłużono okres ich obowiązywania do końca roku 2011<sup>12</sup>. Celem tymczasowych środków dodatkowych jest po pierwsze, zagwarantowanie, szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom, dostępu do środków finansowych, a po drugie, zachęcenie przedsiębiorstw do ciągłego inwestowania, szczególnie w projekty związane z ochroną środowiska, które mogą m.in. zapewnić przewagę technologiczną przemysłu Unii. Należy podkreślić, że pomoc udzielona na mocy tych ram jest w pełni zgodna z zasadami rynku wewnętrznego<sup>13</sup> i dotyczy wyłącznie przedsiębiorstw, których trudności są spowodowane obecnym kryzysem.

Środki przewidziane w tych tymczasowych ramach prawnych w zakresie pomocy państwa są następujące:

- zwiększenie w latach 2009–2011 zryczałtowanej pomocy do 500 tys. euro na przedsiębiorstwo<sup>14</sup>, a w przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie produkcji podstawowej produktów rolnych – do 15 tys. euro; od daty wprowadzenia do marca 2010 r. pomoc ta została wykorzystana przez większość krajów (23 programy w 23 krajach), jednak wypłacono zaledwie 7 % funduszy krajowych zatwierdzonych przez KE<sup>15</sup>, w tym większość została wypłacona w Niemczech (ponad 78 % przyznanych środków); w innych krajach wypłaty były znacznie mniejsze, np. we Włoszech i Wielkiej Brytanii – odpowiednio 8 i 1,1 % łącznych wydatków na ten cel;

- możliwość obniżenia (dla MŚP do 25 % w latach 2008–2010 i do 15 % od 2011 r., a dla dużych przedsiębiorstw – do 15 % w latach 2008–2010) minimalnej, bezpiecznej stawki za gwarancje państwowe (do 90 % kwoty kredytu w latach 2008–2010 i 80 % kwoty kredytu od 2011 r.), określonej na poziomie 3,8 %<sup>16</sup>, obejmujące kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe (w przypadku dużych przedsiębiorstw od 2011 r. – tylko kredyty inwestycyjne);
- dopłaty do oprocentowania – pozwalające na stosowanie obniżonych stóp procentowych, obejmujące kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe w przypadku MŚP oraz kredyty inwestycyjne w przypadku dużych przedsiębiorstw w stosunku do umów zawartych do 31 grudnia 2011 r.<sup>17</sup>;
- dopłaty (w ciągu dwóch lat od udzielenia kredytu) do oprocentowania kredytów inwestycyjnych na finansowanie projektów obejmujących wytwarzanie nowych produktów, znacznie zwiększających poziom ochrony środowiska<sup>18</sup>; dopłaty te umożliwiają obniżenie stopy procentowej w wysokości 25 % w latach 2009–2010 i 15 % od 2011 r. dla dużych przedsiębiorstw oraz odpowiednio 50 i 25 % dla MŚP;
- pomoc w celu zapewnienia kapitału podwyższonego ryzyka dla MŚP<sup>19</sup> – do 31 grudnia 2010 r. podwyższenie maksymalnych transz finansowania, w całości lub częściowo finansowanych ze środków pomocy państwa, z 1,5 do 2,5 mln euro na docelowe MŚP w okresie dwunastu miesięcy, przy ograniczeniu, że co najmniej 30 % finansowania inwestycji musi pochodzić od prywatnych inwestorów (zarówno na obszarach objętych pomocą, jak i poza nimi)<sup>20</sup>;
- środki upraszczające w zakresie krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych dla MŚP<sup>21</sup> w sytuacji braku prywatnego rynku ubezpieczeniowego – przyjęcie tymczasowego ryzyka nierynkowego (ryzyka handlowego i politycznego, ponoszonego z tytułu długu publicznego i niepublicznego) na rachunek publicznego lub wspieranego ze środków publicznych ubezpieczyciela kredytów eksportowych dla ryzyka nierynkowego ubezpieczonego na rachunek lub z gwarancją państwa.

## **Rola polityki spójności UE we wdrażaniu europejskiego planu naprawy gospodarczej**

Dokumentem uzupełniającym europejski plan naprawy gospodarczej jest, opublikowany w grudniu 2008 r., komunikat Komisji – Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę – podkreślający znaczenie inwestycji zaplanowanych w ramach polityki spójności dla realnej gospodarki oraz przedstawiający działania mające przyspieszyć efekty tych inwestycji<sup>22</sup>. Działania te zostały podzielone według czterech celów priorytetowych strategii lizbońskiej (zatrudnienie, przedsiębiorstwa, infrastruktura i energetyka oraz B+R i innowacje)<sup>23</sup>.

Wdrażanie przewidzianych działań dotyczyło polityki spójności UE w latach 2007–2013, a także programów z lat 2000–2006<sup>24</sup>. Część zmian objęła tymczasowe (2009–2011) uproszczenie i przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności, a część polegała na zmianie zasad tej polityki w całym okresie programowania obejmującym lata 2007–2013. Odznaczały się one większą elastycznością wykorzystania funduszy strukturalnych, przyznaniem pierwszeństwa regionom oraz koncentracją programów polityki spójności na inteligentnych inwestycjach<sup>25</sup>.

**Ułatwienie zakończenia programów z lat 2000–2006.** W celu maksymalnego wykorzystania funduszy strukturalnych<sup>26</sup> termin kwalifikowalności wydatków w ramach programów operacyjnych realizowanych w latach 2000–2006 został przedłużony do 30 czerwca 2009 r. Na zaproszenie KE państwa członkowskie złożyły wnioski o wydłużenie okresu kwalifikowalności dla 385 spośród 555 programów polityki spójności realizowanych w tym okresie, dla których fundusze nie zostały w pełni wykorzystane.

Wprowadzenie elastycznych zasad przyznawania środków na priorytetowe działania, pięciokrotnie zwiększające margines elastyczności przenoszenia funduszy między priorytetami (z 2 do 10 %) w ramach programu operacyjnego<sup>27</sup>, miało umożliwić większą skuteczność absorpcji pozostałych do wykorzystania funduszy strukturalnych.

**Uproszczenie i przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności w latach 2007–2013.** Zmiany wprowadzone w zakresie wdrażania programów operacyjnych obejmują:

- umożliwienie finansowania przez fundusze strukturalne w ramach programu operacyjnego wydatków dotyczących wkładów na wsparcie specjalnych instrumentów inżynierii finansowej (funduszy lub innych systemów zachęt zapewniających pożyczki i gwarancje podlegające zwrotowi lub równoważne instrumenty) dla wsparcia wydatków na zwiększanie efektywności energetycznej oraz wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym, w uzupełnieniu istniejących instrumentów inżynierii finansowej w innych dziedzinach<sup>28</sup>;
- wymóg przedstawienia przez państwo członkowskie we wniosku o dokonanie przeglądu programu operacyjnego analizy powodów dokonania przeglądu, w tym trudności w realizacji oraz oczekiwanego wpływu przeglądu, w tym wpływu na strategię programu operacyjnego<sup>29</sup>;
- w przypadku dodania nowej kategorii wydatków podczas przeglądu programu operacyjnego wszelkie wydatki w ramach tej kategorii kwalifikują się od daty przedłożenia Komisji wniosku o dokonanie przeglądu programu operacyjnego, a nowe wydatki w ramach kategorii, która już się kwalifikuje, mogą być dodane w dowolnym momencie bez natychmiastowej modyfikacji programu<sup>30</sup>;
- w przypadku Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do operacji objętych zasadami dotyczącymi pomocy państwa zobowiązanie do utrzymania inwestycji lub utworzonych miejsc pracy (trwałość operacji) przez okres przewidziany w odpowiednim przepisie dotyczącym pomocy państwa<sup>31</sup>;

- dostosowanie informacji finansowych wymaganych w sprawozdaniu rocznym w sprawie wykonania finansowego programu operacyjnego do informacji dostarczanych we wnioskach o płatności i zapewnienie ich porównywalności z informacjami na temat postępów rzeczowych w realizacji programu operacyjnego<sup>32</sup>.

Powyższe zmiany miały spowodować zmniejszenie obciążeń sprawozdawczych instytucjom zarządzającym, podmiotom pośredniczącym i beneficjentom końcowym oraz zapewnić Komisji lepszą porównywalność danych dotyczących realizacji programu.

**Uproszczenie zarządzania finansowego.** W zakresie uproszczeń w dostępie i zarządzaniu funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności wprowadzone zmiany objęły:

- uwzględnienie kosztów ryczałtowych w zakresie kwalifikowalności kosztów w odniesieniu do działań objętych dotacjami i grantami Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>33</sup> oraz w odniesieniu do działań objętych dotacjami i grantami Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w zakresie kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym<sup>34</sup>;
- możliwość przyznawania kontraktów bezpośrednio Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu i Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu w przypadku organizowania operacji inżynierii finansowej z ich udziałem, jako funduszy powierniczych, oraz możliwość uczestnictwa EBI i EFI w działaniach z zakresu pomocy technicznej<sup>35</sup>;
- uproszczenie zasad dotyczących kwalifikowalności wydatków i szacowania dochodu projektów generujących dochody o całkowitym koszcie nieprzekraczającym 1 mln euro<sup>36</sup>;
- uproszczenie monitorowania dochodów projektów generujących dochód, polegające na ograniczeniu okresu obowiązywania przepisów dotyczących monitorowania dochodów do terminu składania dokumentów zamknięcia programu, co zmniejsza obciążenia administracyjne i stwarza możliwość wykorzystania zwróconych środków (z powodu wyższych niż przewidywano dochodów) w ramach danego programu;
- zwrot przez Komisję 100 % wkładu publicznego w wyniku realizacji projektów finansowanych z EFS – zmiana dotyczy obliczania płatności okresowych w ramach programów operacyjnych w latach 2009–2010 i polega na możliwości zwrotu 100 % wkładu publicznego dla danej osi priorytetowej zgodnie z deklaracją wydatków poświadczoną przez instytucję certyfikującą;
- uwzględnienie w większym stopniu różnych instrumentów gwarancyjnych i struktur instytucjonalnych w państwach członkowskich<sup>37</sup> – w przypadku płatności zaliczkowych z tytułu pomocy publicznej dopuszczalne gwarancje obejmują gwarancje udzielone przez banki lub inne instytucje finansowe, a także instrumenty przygotowane w tym celu przez instytucje publiczne i państwa członkowskie;
- uwzględnienie opłat za zarządzanie jako wydatków kwalifikowalnych w przypadku instrumentów inżynierii finansowej<sup>38</sup>, ponieważ opłaty za zarządzanie są zwykle częścią wydatków kwalifikowalnych w ramach umowy;



- wykorzystanie odsetek z tytułu płatności z programów operacyjnych do funduszy na finansowanie:
  - projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich w przypadku funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich,
  - instrumentów inżynierii finansowej dla małych i średnich przedsiębiorstw,
  - w przypadku funduszy lub innych systemów zachęt zapewniających pożyczki, gwarancji dla inwestycji dotyczących wsparcia podlegającego zwrotowi lub równoważnych instrumentów dotyczących efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym<sup>39</sup>;
- ponowne wykorzystanie kwot w przypadku nieprawidłowości wykrytych przez państwa członkowskie na operacje objęte częściowym zamknięciem programów operacyjnych<sup>40</sup>, co umożliwi zmniejszenie obciążenia administracyjnego instytucji zarządzających, instytucji pośredniczących i beneficjentów końcowych poprzez skrócenie okresu przechowywania dokumentów.

**Zwiększenie płatności zaliczkowych dla programów na lata 2007–2013.** W celu przyspieszenia realizacji programów operacyjnych zwiększone płatności zaliczkowe dla funduszy strukturalnych były następujące<sup>41</sup>:

- 7,5 % (wzrost z 5 %) dla krajów UE-15, w tym: 2 % wkładu funduszy strukturalnych w program operacyjny w 2007 r., 3 % w 2008 r. i 2,5 % (wzrost z 0 %) w 2009 r.;
- 9 % (z 7 %) dla krajów UE-12, w tym: 2 % wkładu funduszy strukturalnych w program operacyjny w 2007 r., 3 % w 2008 r. i 4 % (wzrost z 2 %) w 2009 r.;
- 9 % (z 7 %), jeżeli program operacyjny jest objęty celem Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) i co najmniej jednym z uczestników jest kraj UE-12, w tym: 2 % wkładu EFRR w program operacyjny w 2007 r., 3 % w 2008 r. i 4 % (z 2 %) w 2009 r.

Zatem, na kraje UE-12 przewidziano w 2009 r. dodatkowe 2 % wkładu funduszy strukturalnych, tj. 2,29 mld euro (oprócz przewidzianych wcześniej 2 %), a na kraje UE-15 – 2,5 %, tj. 3,8 mld euro. Dodatkowe zaliczki w 2009 r. na programy realizowane w ramach EWT wyniosły 2 % wkładu EFRR, czyli ok. 155 mln euro. W sumie, dodatkowe zaliczki przewidziane na 2009 r. wyniosły 6,25 mld euro.

**Pomoc w przyspieszeniu realizacji dużych projektów.** Działania mające na celu przyspieszenie realizacji dużych projektów objęły:

- wzrost o 25 % środków przyznanych JASPERS począwszy od 2009 r.;
- możliwość włączenia do deklaracji wydatków związanych z dużymi projektami, które nie zostały jeszcze przyjęte przez Komisję<sup>42</sup>;
- ustanowienie jednej kategorii dużego projektu<sup>43</sup> – przyjęcie progu 50 mln euro stosowanego do wszystkich dużych projektów we wszystkich dziedzinach, co oznacza szybsze, bo bez potrzeby zatwierdzania przez Komisję, uruchamianie projektów w zakresie ochrony środowiska na mniejszą skalę<sup>44</sup>;



- umożliwienie współfinansowania dużego projektu przez więcej niż jeden program<sup>45</sup>, co ma szczególne znaczenie w przypadku projektów o zasięgu ogólnokrajowym lub o znaczeniu dla UE, obejmujących wiele regionów i które przy braku takiej możliwości musiałyby być sztucznie podzielone na kilka projektów;
- zasadę automatycznego anulowania zobowiązań w przypadku dużych projektów od daty przedłożenia Komisji wniosku<sup>46</sup> zamiast obliczania okresu anulowania zobowiązań od daty wydania decyzji Komisji w sprawie dużego projektu – kwoty potencjalnie objęte automatycznym anulowaniem zmniejsza się o odnośne roczne kwoty przeznaczone na duże projekty.

**Wspieranie inteligentnych inwestycji.** Planowane na początku 2009 r. inwestycje, stanowiące istotny wkład w walkę z kryzysem gospodarczym oraz zapewnienie większej konkurencyjności UE<sup>47</sup>, obejmowały projekty energetyczne oraz projekty w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, tj. inwestycje w zakresie infrastruktury szerokopasmowej i przyspieszenie działań związanych z wyzwaniami ustalonymi podczas oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej. Zgodnie z osiągniętym w kwietniu 2009 r. porozumieniem trójstronnym (tj. między Parlamentem Europejskim, Radą Europejską i Komisją Europejską) finansowanie ww. pakietu na sumę 5 mld euro było zapewnione w następujący sposób<sup>48</sup>:

- na finansowanie projektów energetycznych – 3980 mln euro, w tym: 2 mld euro w 2009 r. i 1980 mln euro w 2010 r.,
- na rozpowszechnienie internetu szerokopasmowego na obszarach wiejskich oraz na wsparcie działań związanych z nowymi wyzwaniami, określonymi w kontekście oceny funkcjonowania reformy WPR – 1020 mln euro.

Środki na finansowanie ww. projektów pochodziły z przesunięć środków na zobowiązania dokonanych w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013<sup>49</sup>.

W lipcu 2009 r. został ustanowiony instrument finansowy zatytułowany Europejski program energetyczny na rzecz naprawy gospodarczej (EPENG), dotyczący opracowywania projektów w dziedzinie energetyki w UE, które przyczyniają się do naprawy gospodarczej, bezpieczeństwa dostaw energii i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych<sup>50</sup>. W ramach tego programu, podzielonego na podprogramy, zostały wybrane projekty<sup>51</sup> i rozdysponowane środki finansowe na ich realizację w wysokości 3980 mln euro w latach 2009–2010, a mianowicie:

- projekty dotyczące infrastruktury gazowej i elektroenergetycznej – 2365 mln euro,
  - projekty dotyczące morskiej energii wiatrowej – 565 mln euro,
  - projekty dotyczące wychwytywania i składowania dwutlenku węgla – 1050 mln euro.
- Kwota pomocy EPENG nie może przekraczać 50 % kosztów kwalifikowanych projektu.

W grudniu 2010 r. został utworzony specjalny instrument finansowy mający na celu wykorzystanie przyznanych funduszy, które nie zostały wykorzystane do końca 2010 r. (tj. 146 344 644,50 euro)<sup>52</sup>. Celem instrumentu jest wspieranie projektów dotyczących efektywności energetycznej i energii odnawialnej oraz ułatwianie finansowa-

nia inwestycji w tych dziedzinach przez lokalne, regionalne i krajowe organy publiczne, w szczególności w środowisku miejskim. Duża liczba otrzymanych wniosków i techniczny stopień przygotowania projektów oznaczały, że wstępne studia wykonalności, analiza kosztów i rynku oraz strategie inwestycyjne były ukończone przed wprowadzeniem EPENG<sup>53</sup>. Jednak środki z EPENG umożliwiły opracowanie projektów, które w przeciwnym razie byłyby opóźnione lub wstrzymane ze względu na ograniczenia finansowania.

Wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wydatków na zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystanie energii odnawialnej w istniejącym budownictwie mieszkaniowym zostało rozszerzone na wszystkie państwa członkowskie<sup>54</sup>. Wydatki te są kwalifikowalne do kwoty 4 % całkowitej alokacji z EFRR. Wsparcie z EFRR zostało również rozszerzone o wydatki na mieszkalnictwo, z wyjątkiem wydatków na zapewnienie efektywności energetycznej i wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych, dla marginalizowanych społeczności. Wydatki te są wydatkami kwalifikowalnymi, jeżeli<sup>55</sup>:

- w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie – w ramach zintegrowanego podejścia do rozwoju obszarów miejskich są one dotknięte lub zagrożone degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym;
- we wszystkich państwach członkowskich – w ramach zintegrowanego podejścia dotyczą tylko marginalizowanych społeczności.

Środki przyznane na mieszkalnictwo wynoszą nie więcej niż 3 % alokacji EFRR na dane programy operacyjne albo 2 % całkowitej alokacji EFRR.

## Inne działania Unii Europejskiej

**Wspieranie zatrudnienia.** Polityka na rynku pracy w pierwszym rządzie jest w gestii państw członkowskich, jednak w miarę wpływu kryzysu finansowego na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, UE zastosowała środki mające zahamować wzrost bezrobocia. Podczas nieformalnego szczytu Rady w maju 2009 r. w Pradze w sprawie zatrudnienia uzgodniono trzy priorytetowe dziedziny, na które należy szczególnie zwrócić uwagę w krajowych planach naprawczych oraz w inicjatywach na szczeblu UE<sup>56</sup>:

- 1) utrzymywanie zatrudnienia, tworzenie miejsc pracy i promowanie mobilności;
- 2) podnoszenie umiejętności i dostosowywanie ich do potrzeb rynku pracy;
- 3) zwiększanie dostępu do zatrudnienia.

Zaproponowano także dziesięć działań służących krótkoterminowemu utrzymaniu miejsc pracy oraz polepszeniu możliwości zatrudnienia w perspektywie długookresowej. W ramach uzgodnionych priorytetów Komisja Europejska<sup>57</sup>, apelując o współpracę i potraktowanie recesji jako szansy na stworzenie wydajniejszej, innowacyjnej i nisko-

emisyjnej gospodarki opartej na wyższych kwalifikacjach pracowników, zaproponowała wiele działań, obejmujących m.in. lepsze wykorzystanie ustaleń dotyczących skróconego czasu pracy, lepsze przewidywanie restrukturyzacji i zarządzanie nią, tworzenie większej liczby miejsc pracy oraz ułatwianie mobilności (w ramach priorytetu 1.), podnoszenie kwalifikacji, położenie nacisku na uczenie się przez całe życie, bieżącą pomoc dla młodych ludzi (w ramach priorytetu 2.) oraz zwiększanie aktywizacji i ułatwianie dostępu do zatrudnienia (w ramach priorytetu 3.).

Ochrona istniejących i tworzenie nowych miejsc pracy oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu to cele, które były uwzględniane również w innych działaniach Unii, takich jak dostosowanie zasad finansowania przez Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, zmiany zasad działalności Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji czy utworzenie europejskiego instrumentu mikrofinansowego – Progress.

**Zmiany zasad działalności Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG).** W celu zapewnienia dodatkowego wsparcia pracownikom, którzy utracili pracę w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego, zostały wprowadzone zmiany zasad działalności EFG<sup>58</sup>. Zakres jego działalności został, w drodze odstępstwa, rozszerzony do końca 2011 r. o udzielanie wsparcia pracownikom zwolnionym z pracy bezpośrednio w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego<sup>59</sup>. Ze środków pochodzących z tego funduszu jest współfinansowana pomoc w poszukiwaniu pracy, szkolenia i przekwalifikowanie oraz wsparcie dla osób zakładających działalność gospodarczą. W celu zapewnienia dodatkowego wsparcia z EFG w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego, kwota wkładu finansowego została zwiększona z 50 do maksymalnie 65 % łącznych szacunkowych kosztów<sup>60</sup>. W ramach tego funduszu w 2009 r. przeznaczono 52,3 mln euro na pomoc dla około 11 tys. pracowników w ośmiu państwach<sup>61</sup>. Fundusz odnotował wysoką skuteczność pomocy w znajdowaniu nowej pracy; według przeprowadzonego badania opartego na danych z 2008 r. 69 % pracowników, którzy korzystali ze wsparcia funduszu, znalazło pracę.

**Promowanie przedsiębiorczości i rozwój współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym.** W celu promowania przedsiębiorczości i ułatwienia dostępu do mikrokredytów dla przedsiębiorstw Komisja Europejska zachęca do korzystania przez państwa członkowskie i regiony z inicjatywy JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) dla MŚP, w tym z gwarancji i pożyczek oraz poprawy otoczenia gospodarczego dla mikrokredytów<sup>62</sup>, a także z inicjatywy JASMINE (Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe), łączącej różne formy wsparcia technicznego i finansowego mikrokredytodawców niebędących instytucjami bankowymi.

W marcu 2009 r. Parlament Europejski uchwalił rezolucję zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie „Europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”<sup>63</sup>. W marcu 2010 r. został utworzony

europeski instrument mikrofinansowy Progress, którego celem jest zwiększenie dostępu do mikrofinansowania dla osób, które straciły pracę i chcą założyć własną małą firmę, a nie posiadają wymaganej zdolności kredytowej, a także dla mikroprzedsiębiorstw<sup>64</sup>. Budżet tego instrumentu na okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2013 r. został ustalony na 100 mln euro przy możliwości pozyskania środków w wysokości 500 mln euro, we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, np. Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. W ramach instrumentu przewidziano takie działania, jak: gwarancje i instrumenty podziału ryzyka, instrumenty kapitałowe, instrumenty dłużne, środki wsparcia, działalność informacyjną, monitorowanie, kontrolę, audyt i ocenę, konieczne dla skutecznego i efektywnego wdrożenia instrumentu i osiągnięcia jego celów.

W sumie, środki UE przeznaczone na ułatwienie dostępu do kredytów i finansowania kapitałowego małym, w szczególności nowym i młodym przedsiębiorstwom, oraz osobom rozpoczynającym własną działalność gospodarczą wyniosły ponad 1,1 mld euro<sup>65</sup>. Uwzględniając wsparcie przez Europejski Bank Inwestycyjny, niemal w całości wykorzystano środki przeznaczone na ten cel na lata 2008–2011 w wysokości 30 mld euro. Priorytetowo traktowano projekty związane z transportem ekologicznym, energią odnawialną oraz związane z nimi badania.

#### **Upraszczenie prawodawstwa UE i zmniejszanie obciążeń administracyjnych.**

Zmniejszenie obciążeń administracyjnych może złagodzić wpływ kryzysu gospodarczego na przedsiębiorstwa w sposób neutralny z punktu widzenia budżetu i przyczynić się do zapewnienia krótkookresowych bodźców, zgodnych z celami średnio- i długoterminowymi. Cel zakładający zmniejszenie biurokracji o 25 % do 2012 r., który został przyjęty w 2007 r. w programie działań na rzecz zmniejszania obciążeń administracyjnych<sup>66</sup>, powinien zostać przekroczony<sup>67</sup>. W 2009 r. Komisja zaproponowała rozszerzenie programu działania<sup>68</sup> i ustaliła sektorowe cele liczbowe w zakresie zmniejszenia obciążeń administracyjnych w dwóch spośród trzynastu obszarów priorytetowych (podatki i prawo spółek)<sup>69</sup>. Propozycja Komisji dotycząca zmiany dyrektywy 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek (czwarta dyrektywa w sprawie prawa spółek; DzU L 222 z 14.08.1978, s. 11) ma na celu uproszczenie otoczenia biznesu, a w szczególności zwolnienie ok. 5,3 mln mikroprzedsiębiorstw z obowiązku stosowania unijnych reguł sprawozdawczości finansowej<sup>70</sup>. Realizacja tego postulatu przez wszystkie kraje UE może przynieść potencjalne oszczędności szacowane na 6,3 mld euro (w przedziale między 5,9 a 6,9 mld euro)<sup>71</sup>.

**Możliwość stosowania obniżonych stawek VAT.** Stosowanie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (VAT) do usług świadczonych lokalnie nie stanowi poważnego zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a może, w pewnych okolicznościach, pozytywnie wpłynąć na tworzenie miejsc pracy i walkę z szarą strefą gospodarki. Wprowadzenie od 1 czerwca 2009 r. możliwości stosowania obniżonych stawek VAT w odniesieniu do niektórych usług<sup>72</sup> świadczonych w skali

lokalnej (takich, jak: remonty lokali mieszkalnych, drobne naprawy, usługi restauracyjne i cateringowe, pomoc w gospodarstwach domowych, usługi kosmetyczne, ogrodnictwo itp.) stworzyło krajom UE możliwość pobudzenia działalności gospodarczej. Przedłużenie obowiązywania minimalnego poziomu stawki podstawowej podatku VAT w wysokości 15 % do końca 2015 r.<sup>73</sup> pozwoli na uzyskanie około 18,4 mld euro oszczędności<sup>74</sup>.

**Wsparcie przemysłu motoryzacyjnego.** Europejski przemysł motoryzacyjny i łańcuch jego dostawców stanowią kluczowy sektor gospodarki UE wnoszący wkład w zatrudnienie, innowacje i konkurencyjność całej gospodarki. Przemysł ten zatrudnia bezpośrednio i pośrednio 12 mln pracowników, tj. 6 % zatrudnionych w UE oraz jest największym prywatnym inwestorem w dziedzinie badań i rozwoju w Unii<sup>75</sup>. Wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na przemysł motoryzacyjny przejawiał się poważnym spadkiem popytu na pojazdy samochodowe, nadmiarem zdolności produkcyjnych, trudnościami w dostępności kredytów oraz problemami finansowymi i strukturalnymi datującymi się sprzed kryzysu. W celu wsparcia sektora motoryzacyjnego Komisja Europejska opublikowała w lutym 2009 r. komunikat zawierający następujące propozycje działań w tym sektorze:<sup>76</sup>:

- opracowanie przez Komisję, w postaci procesu CARS 21, średnio- i długookresowych, skoordynowanych i przewidywalnych ram politycznych dla przemysłu motoryzacyjnego,
- przywrócenie dostępu do finansowania i ciągłe inwestowanie w badania i innowacje, w szczególności w celu projektowania nowych silników, zgodnych z prawodawstwem UE w zakresie obniżenia emisji dwutlenku węgla począwszy od 2012 r.,
- zwiększanie popytu na nowe pojazdy i przyspieszanie odnowy floty samochodowej,
- ochrona poziomu kwalifikacji i zatrudnienia, niezbędnych do utrzymania konkurencyjności tego sektora w przyszłości oraz minimalizowanie kosztów społecznych dostosowania,
- utrzymanie otwartości rynków i zapewnienie uczciwej konkurencji na świecie.

## Strategia wyjścia w zakresie działań tymczasowych

Z chwilą powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego konieczne jest wdrożenie strategii wyjścia, przewidującej ograniczenie przez wszystkie kraje działań wspierających gospodarkę, stosując jednak zróżnicowane podejście, odzwierciedlające odmienne sytuacje gospodarcze i budżetowe tych państw. Uznano, że gospodarki krajowe nie odzyskają swojej dynamiki ani konkurencyjności, jeżeli będą nadmiernie polegać na wsparciu ze strony swoich rządów. Uzgodniono, że począwszy od 2011 r., kiedy to ożywienie gospodarcze ma nabrać tempa, wszystkie kraje prowadzić będą bardziej restrykcyjną politykę budżetową, przyczyniając się w ten sposób do trwałego wzrostu gospodarczego.

Część wprowadzonych działań, mających na celu przezwycięzenie kryzysu, miała z założenia charakter tymczasowy, tj. była przewidziana na lata 2009–2010, a następnie, w grudniu 2010 r. przedłużona, z pewnymi zmianami w niektórych przypadkach, na rok 2011. W październiku 2009 r. Rada Europejska zaleciła Komisji przygotowanie skoordynowanej strategii wychodzenia, po nastąpieniu ożywienia gospodarczego, z kompleksowych polityk stymulacyjnych<sup>77</sup>.

W grudniu 2009 r. Rada Europejska zastrzegając, że nie należy wycofywać polityk wspierających gospodarkę zanim ożywienie nie będzie w pełni zagwarantowane, podkreśliła konieczność opracowania wiarygodnych i skoordynowanych strategii wychodzenia z tych polityk<sup>78</sup>.

Zapewnienie UE wyjścia z kryzysu jest również krótkookresowym celem Strategii Europa 2020, która obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety<sup>79</sup>:

- 1) rozwój inteligentny – zwiększenie roli wiedzy, innowacji, edukacji i społeczeństwa cyfrowego,
- 2) rozwój zrównoważony – wspieranie gospodarki efektywniej wykorzystującej zasoby, przyjaźniejszej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Priorytetom tym towarzyszy pięć celów szczegółowych<sup>80</sup>, których osiągnięcie ma nastąpić dzięki realizacji zarówno przez UE, jak i jej kraje członkowskie, siedmiu projektów przewodnich<sup>81</sup> oraz prowadzeniu polityki zgodnie ze zintegrowanymi wytycznymi w sprawie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia<sup>82</sup>.

Należy zgodzić się z opinią Komisji, że: „Realizacja celów strategii Europa 2020 musi opierać się na wiarygodnej strategii wyjścia z kryzysu obejmującej z jednej strony politykę budżetową i monetarną, a z drugiej – wsparcie bezpośrednie udzielane przez rząd sektorom gospodarki, w szczególności sektorowi finansowemu. Ważna jest kolejność poszczególnych rozwiązań. Większa koordynacja polityki gospodarczej poszczególnych państw, szczególnie w strefie euro, powinna doprowadzić do pomyślnego wyjścia z kryzysu”<sup>83</sup>.

Wycofywanie środków wsparcia należy rozpocząć od przywrócenia ścisłych zasad dotyczących pomocy państwa, czyli odejścia od stosowania tymczasowych ram udzielania pomocy<sup>84</sup>. Z uwagi na wzajemne oddziaływanie różnych zastosowanych instrumentów i ryzyko wystąpienia niekorzystnych skutków ubocznych, wycofywanie tych środków powinno przebiegać w sposób skoordynowany. Skoordynowane podejście powinno opierać się na następujących zasadach<sup>85</sup>:

- należy zaprzestać bodźców fiskalnych, gdy tylko zostaną stworzone solidne podstawy odbudowy; może to nastąpić w różnym w czasie w poszczególnych krajach i dlatego powoduje konieczność ścisłej koordynacji na poziomie UE;
- krótkoterminowe wsparcie dla bezrobotnych może być wycofywane dopiero, gdy nastąpi wzrost stopy zatrudnienia;



- należy wcześniej zaprzestać stosowania systemów wsparcia sektorowego, gdyż osiągnęły one już w pełni zamierzone skutki, a stanowią duże koszty dla budżetu i mogą być czynnikiem zakłócającym funkcjonowanie jednolitego rynku;
- należy kontynuować wspieranie dostępu do źródeł finansowania do momentu całkowitego powrotu do normy warunków działalności gospodarczej;
- zaniechanie wsparcia dla sektora finansowego, poczynając od systemów gwarancyjnych stosowanych przez rządy, zależy od stanu gospodarki jako całości oraz w szczególności od stabilności systemu finansowego.

## Koordinacja polityki gospodarczej

**Światowy kryzys** finansowy i gospodarczy ujawnił słabe strony dotychczasowych mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej. Szczególnie poważne problemy wystąpiły w zakresie funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Konieczność udzielenia pożyczki dla Grecji oraz problemy wynikające z zadłużenia Hiszpanii i Portugalii spowodowały dyskusję na temat koordynacji polityki gospodarczej w ramach unii walutowej. W trakcie posiedzenia w dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska<sup>86</sup> zobowiązała Komisję Europejską do przedstawienia do czerwca 2010 r. wniosków dotyczących koordynacji na podstawie nowych instrumentów przewidzianych w art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>87</sup>. W odpowiedzi w maju 2010 r. Komisja przedstawiła koncepcję koordynacji polityki gospodarczej, w ramach której część postulatów obejmuje swym zasięgiem całą UE, a część dotyczy krajów strefy euro, w stosunku do których przygotowano bardziej wymagające propozycje, oparte na art. 136 TFUE<sup>88</sup>. Koncepcja ta obejmuje następujące główne obszary:

- lepsze przestrzeganie paktu stabilności i wzrostu oraz ściślejszą koordynację polityki budżetowej (dotyczy wszystkich krajów UE);
- poszerzenie nadzoru nad zmianami sytuacji makroekonomicznej i konkurencyjności w strefie euro (dotyczy członków strefy euro);
- zintegrowana koordynacja polityki gospodarczej w UE i wprowadzenie z początkiem 2011 r. tzw. europejskiego okresu oceny „semestru europejskiego”<sup>89</sup> (dotyczy wszystkich krajów UE);
- opracowania ram zarządzania kryzysowego (dotyczy członków strefy euro).

Powyższe propozycje Komisji, uszczegółowione w komunikacie z dnia 30 czerwca 2010 r. dotyczącym zarządzania gospodarczego<sup>90</sup> i przedstawiającym propozycje, które mogą być wdrożone bez konieczności wprowadzania zmian do Traktatu z Lizbony, zostały rozwinięte w sprawozdaniu końcowym grupy zadaniowej, która przedstawiła zalecenia dotyczące poprawy skuteczności zarządzania gospodarczego w UE w pięciu głównych obszarach<sup>91</sup>:



- 1) dyscypliny fiskalnej, zwłaszcza dzięki konsekwentnemu stosowaniu zasad nadzoru budżetowego, określonych w pakcie stabilności i wzrostu;
- 2) zwiększenia nadzoru gospodarczego w celu uwzględnienia przypadków nierównowagi makroekonomicznej oraz konkurencyjności – wprowadzenie nowego mechanizmu nadzoru makroekonomicznego opartego na nowych ramach prawnych oraz pakcie stabilności i wzrostu skoncentrowanym na budżecie;
- 3) głębszej i szerszej koordynacji – tzw. europejski okres oceny<sup>92</sup>;
- 4) wiarygodnych ram rozwiązywania kryzysów w strefie euro, umożliwiających zarządzenie trudnej sytuacji finansowej i uniknięcie jej rozprzestrzenienia się<sup>93</sup>;
- 5) silniejszych instytucji i skuteczniejszego podejmowania decyzji na podstawie ustalonych zasad.

Zalecenia grupy zadaniowej zostały uwzględnione w decyzji szefów państw i rządów strefy euro podjętej w marcu 2011 r. o przyjęciu paktu na rzecz euro<sup>94</sup>. Dokument ten ma uściślić koordynację polityki gospodarczej w strefie euro oraz dotyczy dziedzin objętych kompetencjami krajowymi i mających kluczowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności i uniknięcia zakłóceń równowagi. Przewidziane w pakcie działania opierają się na czterech głównych zasadach:

- 1) zgodności paktu z funkcjonującym w UE modelem zarządzania gospodarczego i spójności z istniejącymi instrumentami (strategią „Europa 2020”, semestrem europejskim, zintegrowanymi wytycznymi, paktem stabilności i wzrostu oraz nowymi ramami nadzoru makroekonomicznego);
- 2) uzgadniania na szczelbu szefów państw i rządów wspólnych celów i dążenia do ich osiągnięcia przy zastosowaniu własnych kombinacji polityki fiskalnej i pieniężnej;
- 3) podejmowania co roku konkretnych zobowiązań krajowych przy uwzględnieniu stosowanych w odniesieniu do innych strategicznych partnerów sprawdzonych wzorców i poziomów referencyjnych, ustalanych w odniesieniu do podmiotów osiągniętych najlepsze wyniki; coroczne monitorowanie na szczelbu politycznym przez szefów państw lub rządów strefy euro i innych państw uczestniczących w pakcie wykonania zobowiązań na podstawie sprawozdania przygotowywanego przez Komisję;
- 4) pełnego zaangażowania krajów strefy euro w ukończenie tworzenia jednolitego rynku i respektowanie przez pakt integralności jednolitego rynku.

Oprócz paktu na rzecz euro, wzmocnieniu nadzoru budżetowego i koordynacji polityk gospodarczych służy przyjęty pakiet pięciu rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Dyrektywa Rady, potocznie nazwane sześciopakiem<sup>95</sup>.

## Podsumowanie

Należy stwierdzić, że wystąpienie w 2008 r. światowego kryzysu finansowego i gospodarczego spowodowało szybką reakcję UE w postaci przyjęcia planu naprawy gospo-

darczej i wprowadzenia konkretnych działań w różnych dziedzinach, zarówno w sektorze finansowym, jak i gospodarki realnej. Działania te z pewnością przyczyniły się do poprawy sytuacji gospodarczej.

Przyjęte rozwiązania prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiły dostęp do środków finansowych szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom, które w wyniku kryzysu najbardziej odczuły ograniczenia finansowania. Oprócz złagodzenia ograniczeń w dostępie do finansowania podjęte środki zachęcały do inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska, a więc można uznać, że miały cel niezależny od kryzysu, aczkolwiek pobudzenie popytu jest niewątpliwie działaniem nakierowanym na walkę z kryzysem. Rozwiązania w zakresie pomocy publicznej, wprawdzie zgodne z zasadami rynku wewnętrznego, słusznie zostały wprowadzone na określony okres.

Oceniając rozwiązania przyjęte w ramach polityki spójności, należy stwierdzić, że środki ułatwiające zakończenie programów z lat 2000–2006 przyczyniły się do większego wykorzystania funduszy strukturalnych. Z kolei zmiany wprowadzone w zakresie wdrażania programów operacyjnych w latach 2007–2013 mają uprościć i przyspieszyć wdrażanie programów polityki spójności. Zmiany te należy ocenić pozytywnie niezależnie od faktu wystąpienia kryzysu gospodarczego i finansowego oraz jego wpływu na ich wprowadzenie.

Niektóre z podjętych przez Unię Europejską działań dotyczyły rynku pracy (np. środki mające zahamować wzrost bezrobocia, wspieranie zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zmiana zasad działalności Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji), na którym skutki kryzysu zazwyczaj ujawniają się szybko i w sposób bardzo dotkliwy dla pracowników. Inne działania dotyczyły pobudzenia działalności gospodarczej dzięki promowaniu przedsiębiorczości i ułatwieniu dostępu do finansowania, zwłaszcza do mikrokredytów dla przedsiębiorstw. Inne środki dotyczyły upraszczania prawodawstwa UE i zmniejszania obciążeń administracyjnych (np. zwolnienie mikroprzedsiębiorstw z obowiązku stosowania unijnych reguł sprawozdawczości finansowej, możliwość stosowania obniżonych stawek VAT w odniesieniu do niektórych usług świadczonych w skali lokalnej). Szczególne środki zostały również podjęte w celu wsparcia sektora motoryzacyjnego. Liczba i różnorodność podjętych przez UE środków świadczy o dużej determinacji łagodzenia wpływu kryzysu gospodarczego na przedsiębiorstwa i ludność oraz pobudzenia działalności gospodarczej i popytu.

W odniesieniu do działań tymczasowych, podjętych na okres kryzysu, została opracowana strategia wyjścia. Oprócz opracowania i wdrożenia tej strategii, ważne jednak jest opracowanie mechanizmów zabezpieczających kraje UE przed ewentualnymi kryzysami w przyszłości. Do takich mechanizmów można zaliczyć pakt na rzecz euro, działania w zakresie koordynacji polityki gospodarczej oraz nieomawianą w niniejszej pracy reformę systemu finansowego.

---

## Przypisy

<sup>1</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji, Przewyciężenie kryzysu finansowego i wyjście na prostą: europejskie ramy działania, KOM(2008) 706. wersja ostateczna, Bruksela, 29.10.2008 r.

<sup>2</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Europejski plan naprawy gospodarczej, KOM(2008) 800. wersja ostateczna, Bruksela, 26.11.2008.

<sup>3</sup> Rada Europejska w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r., Konkluzje Prezydencji – Bruksela, 11–12.12.2008 r.

<sup>4</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie europejskiego planu naprawy gospodarczej (2008/2334(INI))

<sup>5</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Europejski plan naprawy..., op.cit., cyt. za A. Ryszkiewicz, Polityka spójności Unii Europejskiej a kryzys finansowy i gospodarczy, Warszawa 2009, opracowanie w ramach badań statutowych G. Wojtkowskiej-Lodej – Polska w Unii Europejskiej.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Rada Europejska w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r., Konkluzje Prezydencji..., op.cit.

<sup>8</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie europejskiego..., op.cit. Podobną opinię na ten temat wyraził Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), stwierdzając, że: „W każdym razie należy krytycznie ocenić to, że suma 200 mld euro w okresie dwóch lat wydaje się zdecydowanie większa niż jest w rzeczywistości. Zdecydowanie mniejszą jej część stanowią „świeże” środki. Przecież jeśli chodzi o środki pochodzące z budżetu UE czy z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, mamy do czynienia jedynie z przesunięciem już przewidzianych płatności. Zaś w odniesieniu do działań krajowych często mamy do czynienia nie z nowymi, dodatkowymi inicjatywami, lecz z wykazem środków, które były planowane lub nawet już zatwierdzone przez rządy krajowe nawet bez planu naprawy gospodarczej UE”. (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady Europejskiej, Europejski plan naprawy gospodarczej (DzU C 182 z 04.08.2009)).

<sup>9</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Realizacja europejskiego planu naprawy, Część 1, KOM(2009) 114. wersja ostateczna, Bruksela, 04.03.2009.

<sup>10</sup> Komunikat Komisji, Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (DzU C 16 z 22.01.2009).

<sup>11</sup> Komunikat Komisji, Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (DzU C 83 z 07.4.2009, s. 1) oraz Komunikat Komisji zmieniający tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (DzU C 303 z 15.12.2009, s. 6).

<sup>12</sup> Komunikat Komisji, Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (DzU C 6 z 11.01.2011, s. 5).

<sup>13</sup> Na podstawie art. 107, ust. 3 lit. b) TFUE (art. 87 TWE, ust. 3 lit. b)) TWE, zgodnie z którym Komisja może uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc „mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”.

<sup>14</sup> Maksymalny pułap pomocy określony w rozporządzeniu w sprawie pomocy *de minimis* wynosił 200 000 euro. (Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (DzU L 379 z 28.12.2006, s. 5)).

<sup>15</sup> Komunikat Komisji, Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (DzU C 6 z 11.01.2011, s. 5). Na podstawie danych przedstawionych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na kwestionariusz Komisji dotyczący

stosowania tymczasowych ram prawnych podczas konsultacji publicznych przeprowadzonych między dniem 18 marca 2010 r. a dniem 26 kwietnia 2010 r. Portugalia i Słowacja nie udzieliły odpowiedzi, a Francja nie przekazała danych dotyczących tego środka.

<sup>16</sup> Zob. Obwieszczenie Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (DzU C 155 z 20.06.2008). Bezpieczne stawki obliczane są na podstawie marż wskazanych w komunikacie Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (DzU C 14 z 19.01.2008, s. 6), z uwzględnieniem dodatkowego zmniejszenia wynoszącego 20 punktów bazowych (zob. przypis 11 w obwieszczeniu Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji). Jednak w przypadku każdej kategorii ratingu bezpieczne stawki, wskazane w obwieszczeniu Komisji w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji (DzU C 155 z 20.06.2008), zostały ustalone na najwyższym poziomie dla danej kategorii. W celu zapoznania się z definicją różnych poziomów zabezpieczeń należy odnieść się do przypisu 2 na stronie 3 komunikatu Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (DzU C 14 z 19.01.2008, s. 6).

<sup>17</sup> Po tym dniu do kredytów zastosowanie ma stopa procentowa równa co najmniej stopie określonej w komunikacie w sprawie stóp referencyjnych i dyskontowych. Zob. Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (DzU C 14 z 19.01.2008).

<sup>18</sup> Pomoc jest przyznawana tylko na projekty polegające na wytwarzaniu produktów, które wiążą się z wcześniejszym dostosowaniem do przyszłych norm unijnych (tj. przyjętych, ale jeszcze nieobowiązujących) lub stosowaniem norm surowszych niż przysze unijne normy dla danego produktu.

<sup>19</sup> Zmiana nie ma zastosowania do środków wykorzystujących kapitał podwyższonego ryzyka objętych ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń blokowych.

<sup>20</sup> Zgodnie z dotychczasowym rozwiązaniem co najmniej 50 % finansowania inwestycji prowadzonej w ramach środka pomocy wykorzystującego kapitał podwyższonego ryzyka musiało pochodzić od prywatnych inwestorów lub w przypadku środków przeznaczonych dla MŚP znajdujących się na obszarach objętych pomocą, co najmniej 30 % finansowania. Wytyczne wspólnotowe w sprawie pomocy państwa w wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach (DzU C 194 z 18.08.2006).

<sup>21</sup> Których całkowity roczny eksport nie przekracza 2 mln euro. Komunikat Komisji do Państw Członkowskich zmieniający zgodnie z art. 93 ust. 1 Traktatu WE komunikat dotyczący stosowania art. 92 i 93 Traktatu do krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych (DzU C 325 z 22.12.2005).

<sup>22</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę, KOM(2008) 876. wersja ostateczna, Bruksela, 16.12.2008.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat zob. A. Ryszkiewicz, Polityka spójności Unii Europejskiej a kryzys finansowy..., op.cit.

<sup>24</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Polityka spójności: inwestowanie..., op.cit.

<sup>25</sup> Unia Europejska, Polityka Regionalna, Polityka spójności w odpowiedzi na kryzys gospodarczy, Wiosna 2009, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.htm).

<sup>26</sup> W okresie programowania 2000–2006 istniały cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) – Sekcja Orientacji oraz Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR).

<sup>27</sup> Commission of the European Communities, Proposal for a Decision of the Commission, Amending the Guidelines on closure of assistance (2000–2006) from the Structural Funds, approved by the Decision C(2006) 3424 of 1/08/2006, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 397/2009 z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym (DzU L 126 z 21.5.2009, s. 3).

<sup>29</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do uproszczenia niektórych przepisów oraz w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego (DzU L 158 z 24.06.2010, s. 1). Zmiana dotyczy art. 48 ust. 3 akapit drugi Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (DzU L 210 z 31.07.2006).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. Zmiana dotyczy art. 56 ust. 3 akapit drugi Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne..., op.cit.

<sup>31</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. Zmiana dotyczy art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006..., op.cit. Wyłączenie z zakresu stosowania tego przepisu dotyczy „... operacji poddanej zasadniczej modyfikacji w wyniku zaprzestania działalności produkcyjnej spowodowanego upadłością niewynikającą z oszukańczego bankructwa”.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. Zmiana dotyczy art. 67 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006..., op.cit.

<sup>33</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 396/2009 z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w celu rozszerzenia rodzajów kosztów kwalifikujących się do objęcia dofinansowaniem z EFS (DzU L 126 z 21.05.2009). Zostały dodane koszty zryczałtowane, obliczone na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych ustalonych przez dane państwo oraz kwoty ryczałtowe pokrywające w całości lub w części koszty operacji w wysokości nieprzekraczającej 50 000 euro. Uproszczenie to ma zastosowanie do wszystkich dotacji z EFS z mocą wsteczną od dnia 1 sierpnia 2006 r.

<sup>34</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 397/2009 z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym (DzU L 126 z 21.05.2009). Zostały dodane trzy formy kosztów kwalifikowalnych: 1) koszty pośrednie, zadeklarowane ryczałtowo, do wysokości 20 % bezpośrednich kosztów operacji, 2) koszty zryczałtowane, obliczone na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych ustalonych przez dane państwo członkowskie, 3) kwoty ryczałtowe pokrywające w całości lub w części koszty operacji, w wysokości nieprzekraczającej 50 000 euro.

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 284/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego (DzU L 94 z 08.4.2009). Istnieje również możliwość uznawania wkładów niepieniężnych na rzecz tworzenia funduszy na rozwój obszarów miejskich lub funduszy powierniczych i wniesienia do nich wkładu za wydatki kwalifikowalne.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1341/2008 z dnia 18 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych projektów generujących dochody (DzU L 348 z 24.12.2008, s. 19).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. Zmiana dotyczy art. 78 ust. 2 lit. a) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne..., op.cit.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. Zmiana dotyczy art. 78 ust. 6 lit. d) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne..., op.cit.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. Zmiana dotyczy art. 78 ust. 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne..., op.cit. Zasoby zwrócone na rzecz operacji z inwestycji dokonanych z funduszy lub pozostałe po uwzględnieniu wszystkich gwarancji są powtórnie wykorzystane na rzecz projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich, na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw lub efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym.

<sup>40</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. Zmiana dotyczy art. 88 ust. 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne..., op.cit.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Rady (WE) NR 284/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. zmieniające..., op.cit.

<sup>42</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 284/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit. art. 78 ust. 4 Rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 mówi, że: „4. W przypadku gdy Komisja odmawia wniesienia wkładu finansowego w duży projekt, po przyjęciu decyzji Komisji należy odpowiednio skorygować deklarację wydatków.”

<sup>43</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 539/2010 z dnia 16 czerwca 2010 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne..., op.cit.

<sup>44</sup> Dotychczas Komisja zatwierdzała projekty, których łączna wartość przekraczała 25 mln euro w przypadku projektów w zakresie ochrony środowiska i 50 mln euro w przypadku projektów w pozostałych dziedzinach (zgodnie z art. 39 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006..., op.cit.).

<sup>45</sup> Zmiana dotyczy art. 40 i art. 41 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006..., op.cit.

<sup>46</sup> Zmiana dotyczy art. 94 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006..., op.cit.

<sup>47</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inwestowanie w przyszłość Europy, KOM(2009) 36 wersja ostateczna, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 28.01.2009.

<sup>48</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany wieloletnich ram finansowych (2007–2013). Finansowanie projektów w dziedzinie energetyki w kontekście europejskiego planu naprawy gospodarczej (zmieniony wniosek), KOM(2009)171 wersja ostateczna, Bruksela, 08.04.2009; Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany wieloletnich ram finansowych (2007–2013). Finansowanie projektów w dziedzinie energetyki w kontekście Europejskiego planu naprawy gospodarczej (zmiana druga), KOM(2009) 600. wersja ostateczna, C7-0256/09 Bruksela, 27.10.2009.



<sup>49</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. zmieniająca Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami w zakresie wieloletnich ram finansowych (2007–2013) (DzU L 132 z 29.5.2009, s. 8); Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2009 r. zmieniająca Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z dnia 17 maja 2006 r. w zakresie wieloletnich ram finansowych – finansowanie projektów w dziedzinie energetyki w kontekście europejskiego planu naprawy gospodarczej (DzU 347 z 24.12.2009, s. 26).

<sup>50</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty na projekty w dziedzinie energetyki (DzU L 200 z 31.07.2009).

<sup>51</sup> Lista projektów stanowi zał. do ww. rozporządzenia.

<sup>52</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1233/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 663/2009 poprzez przyznanie pomocy finansowej Wspólnoty na projekty w dziedzinie energetyki (DzU L 346 z 30.12.2010, s. 5).

<sup>53</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia Europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej, KOM(2010)191 wersja ostateczna, Bruksela, 27.04.2010.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 397/2009..., op.cit. Dotychczas wsparciem tym były objęte jedynie państwa, które przystąpiły do UE w dniu 1 maja 2004 r. lub po tej dacie.

<sup>55</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 437/2010 z dnia 19 maja 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz społeczności zmarginalizowanych (DzU L 132 z 29.05.2010, s. 1).

<sup>56</sup> Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska w Brukseli 18–19 czerwca 2009 r. Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 10.07.2009.

<sup>57</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu, Regionów, Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia, KOM(2009) 257. wersja ostateczna, Bruksela, 03.06.2009.

<sup>58</sup> Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) został ustanowiony w 2006 r. w celu umożliwienia Wspólnocie udzielania wsparcia i okazania solidarności pracownikom zwalnianym w wyniku poważnych zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu spowodowanych globalizacją. Rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski fundusz dostosowania do globalizacji (DzU L 406 z 30.12.2006) oraz Sprostowanie do rozporządzenia (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego Europejski fundusz dostosowania do globalizacji (DzU L 406 z 30.12.2006) (DzU L 048 z 22.02.2008).

<sup>59</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 546/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 ustanawiające Europejski fundusz dostosowania do globalizacji (DzU L 167 z 29.06.2009). Wnioski o wkład powinny spełniać kryteria: a) co najmniej 500 zwolnień w przedsiębiorstwie w jednym państwie członkowskim w okresie czterech miesięcy, włącznie z pracownikami zwalnianymi u jego dostawców lub producentów znajdujących się poniżej w łańcuchu dostaw lub b) co najmniej 500 zwolnień w okresie dziewięciu miesięcy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach w dziale według klasyfikacji NACE 2, w jednym regionie lub dwóch sąsiednich regionach na poziomie NUTS II. Na niewielkich rynkach pracy lub w wyjątkowych okolicznościach, w przypadku odpowiednio uzasadnionym przez dane państwo, wniosek o wkład z EFG może zostać uznany za dopuszczalny, mimo iż nie wszystkie ww. kryteria interwencji są spełnione, jeżeli zwolnienia mają poważny wpływ na zatrudnienie i lokalną gospodarkę.



<sup>60</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 546/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. ..., op.cit.

<sup>61</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej – 2010, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.

<sup>62</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie „Europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” P6\_TA-PROV(2009)0166, [www.euparl.europa.eu](http://www.euparl.europa.eu).

<sup>63</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie „Europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” P6\_TA-PROV(2009)0166, [www.euparl.europa.eu](http://www.euparl.europa.eu).

<sup>64</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 283/2010/UE z dnia 25 marca 2010 r. ustanawiająca europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego Progress, (DzU L 87 z 07.04.2010, s. 87). Instrument udziela wsparcia dla: a) osób pozbawionych pracy lub zagrożonych utratą pracy, lub mających trudności z wejściem lub powrotem na rynek pracy, jak również osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub osób słabszych znajdujących się w gorszej sytuacji pod względem dostępu do tradycyjnego rynku kredytowego oraz skłonnych założyć lub rozwijać własne mikroprzedsiębiorstwo, w tym jednoosobową działalność gospodarczą; b) mikroprzedsiębiorstw, w szczególności w gospodarce społecznej, jak również mikroprzedsiębiorstw zatrudniających ww. osoby.

<sup>65</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Sprawozdanie ogólne z działalności... op.cit.

<sup>66</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej, KOM(2007) 23 wersja ostateczna, Bruksela, 24.01.2007.

<sup>67</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej, KOM(2010) 543. wersja ostateczna, Bruksela, 08.10.2010.

<sup>68</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Trzeci strategiczny przegląd procesu lepszego stanowienia prawa w Unii Europejskiej, KOM(2009) 15. wersja ostateczna, KOM(2009) 16. wersja ostateczna, KOM(2009) 17. wersja ostateczna, Bruksela, 28.01.2009.

<sup>69</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w UE, Sektorowe plany zmniejszenia obciążeń i działania w 2009 r., KOM(2009) 544. wersja ostateczna, Bruksela, 22.10.2009.

<sup>70</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Uzasadnienie. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca Dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek w odniesieniu do mikropodmiotów. KOM(2009) 83. wersja ostateczna, Bruksela, 26.02.2009 r.

<sup>71</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Uzasadnienie. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca Dyrektywę Rady 78/660/EWG w sprawie rocznych sprawozdań..., op.cit.

<sup>72</sup> Dyrektywa Rady 2009/47/WE z dnia 5 maja 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek obniżonych podatku od wartości dodanej (DzU L 116 z 09.05.2009, s. 18). Poprzednio państwa UE mogły stosować obniżone stawki VAT dla tych usług wyłącznie w przypadku wynegocjowania możliwości przyjęcia tzw. odstępstwa od zasad wynikających z dyrektywy VAT.

<sup>73</sup> Dyrektywa Rady 2010/88/UE z dnia 7 grudnia 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej (DzU L 326 z 10.12.2010, s. 1).

<sup>74</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Inteligentne regulacje w Unii...*, op.cit.

<sup>75</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłości przemysłu motoryzacyjnego. Wspólny projekt rezolucji, 23 marca 2009, [www.euparl.europa.eu](http://www.euparl.europa.eu).

<sup>76</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, Komunikat Komisji „Reakcja na kryzys w europejskim przemyśle motoryzacyjnym”, KOM(2009) 104 wersja ostateczna, Bruksela, 25.02.2009.

<sup>77</sup> Rada Europejska w Brukseli 29–30 października 2009 r. Konkluzje Prezydencji. Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 30.10.2009 r.

<sup>78</sup> Rada Europejska 10–11 grudnia 2009 r. Konkluzje, Bruksela, 11.12.2009 r.

<sup>79</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji, *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020. wersja ostateczna, Bruksela, 03.03.2010.

<sup>80</sup> Są one następujące: 1) wzrost do 75 % stopy zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu zatrudnienia młodych, starszych i niskowyzwalifikowanych pracowników oraz pełniejszej integracji legalnych migrantów; 2) zwiększenie poziomu inwestycji w badania i rozwój do 3 % PKB i pobudzenie działalności badawczo-rozwojowej oraz innowacji; 3) ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. przy jednoczesnym utrzymaniu warunkowego zobowiązania UE do osiągnięcia trzydziestoprocentowej redukcji do 2020 r., zwiększenie do 20 % udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii oraz dążenie do osiągnięcia dwudziestoprocentowego wzrostu w zakresie efektywności energetycznej; 4) wzrost poziomu wykształcenia przez obniżenie do poniżej 10 % wskaźnika osób przedwcześnie kończących naukę oraz zwiększenie do 40 % odsetka osób w wieku 30–34 lat posiadających wykształcenie wyższe; 5) ograniczenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wyłączeniem społecznym o 20 mln.

<sup>81</sup> Są one następujące: 1) „Unia innowacji”, 2) „Młodzież w drodze”, 3) „Europejska agenda cyfrowa”, 4) „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, 5) „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”, 6) „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, 7) „Europejski program walki z ubóstwem”.

<sup>82</sup> Decyzja Rady 2010/707/UE w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich (DzU L 308 z 24.11.2010).

<sup>83</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji, *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego...*, op.cit., s. 27.

<sup>84</sup> W sektorze finansowym stopniowe wycofywanie pomocy państwa już się rozpoczęło. Od lipca 2010 r. nastąpiło zaostrzenie warunków udzielania nowych gwarancji rządowych w drodze podniesienia opłat oraz przez ściślejszą kontrolę prawidłowego funkcjonowania beneficjentów intensywnie korzystających z gwarancji. Od 1 stycznia 2011 r. każdy bank w UE korzystający z pomocy państwa w postaci kapitału lub środków dotyczących aktywów o obniżonej jakości jest zmuszony przedstawić plan restrukturyzacji.

<sup>85</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji, *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego...*, op.cit., s. 27.

<sup>86</sup> Rada Europejska 25–26 marca 2010 r. Konkluzje, Bruksela, 26 marca 2010 r., <http://www.consilium.europa.eu>.

<sup>87</sup> Art. 136 TFUE przewiduje, że Rada UE przyjmuje środki w odniesieniu do państw strefy euro w celu wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej oraz określenia kierunków polityki gospodarczej, które powinny być zgodne z wytycznymi przyjętymi dla całej UE, a także nadzoru nad nimi (Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (DzU C 115 z 09.05.2008)). Rada Europejska powołała również grupę zadaniową, której zadaniem było przedstawienie przed końcem 2010 r. środków niezbędnych do osiągnięcia celu polegającego na ulepszeniu ram rozwiązywania kryzysów i zwiększeniu dyscypliny budżetowej.

<sup>88</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej, KOM(2010) 250. wersja ostateczna, Bruksela, 12.05.2010.

<sup>89</sup> Europejski okres oceny powinien obejmować cykl nadzoru nad polityką budżetową i strukturalną, który byłby inicjowany na początku roku przez przegląd horyzontalny, w ramach którego Rada Europejska, na podstawie analiz Komisji, określałaby główne wyzwania gospodarcze stojące przed UE i strefą euro oraz formułowałaby strategiczne wytyczne dotyczące polityki.

<sup>90</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance COM(2010) 367/2 Brussels.

<sup>91</sup> Rada Europejska 28–29 października 2010 r. Konkluzje, Bruksela, 30.11.2010 r.

<sup>92</sup> To wcześniejsze zalecenie grupy zadaniowej jest wdrażane od 1 stycznia 2011 r. i polega na jednoczesnej ocenie każdej wiosny środków budżetowych i reform strukturalnych wspierających wzrost i zatrudnienie, co przyczynia się do lepszego uwzględniania wymiaru UE/strefy euro podczas przygotowywania budżetów i programów reform przez poszczególne kraje.

<sup>93</sup> Od czasu ustanowienia grupy zadaniowej utworzono Europejski Instrument Stabilności Finansowej dla strefy euro (EFSF Framework Agreement, [http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_framework_agreement_en.pdf)) oraz Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (DzU L 118 z 12.05.2010, s. 4).

<sup>94</sup> Konkluzje szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r., Bruksela, 11.03.2011 r., Załącznik I. Pakt na rzecz euro. Ścisła koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji.

<sup>95</sup> Są to następujące akty prawne: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (DzU L 306 z 23.11.2011); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (DzU L 306 z 23.11.2011); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (DzU L 306 z 23.11.2011); Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (DzU L 306 z 23.11.2011); Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (DzU L 306 z 23.11.2011); Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (DzU L 306 z 23.11.2011).

## Bibliografia

Ryszkiewicz A., *Polityka spójności Unii Europejskiej a kryzys finansowy i gospodarczy*, Warszawa 2009, opracowanie w ramach badań statutowych kierowanych przez G. Wojtkowską-Łodej pt. „Polska w Unii Europejskiej”

## Selected instruments of the European Union economic policy regarding overcoming the effects of the economic the crisis

### Summary

The Author reviews actions undertaken by the EU concerning overcoming the effects of the economic crisis and preventing its future occurrence. The actions concern the financial sector and real economy. Within the scope of the real economy, there are discussed the actions implementing the European programme of economic repair, i.e.:

1. actions simplifying the principles of social welfare,
2. actions including the changes in the EU coherence policy UE (facilitation of the finalisation of the programmes from the period 2000–2006, simplification and acceleration of implementation of the coherence policy programmes for the years 2007–2013, simplification of financial management, increasing advance payments for the programmes for the years 2007–2013, facilitating acceleration of implementation of big projects, supporting intelligent investments)
3. other EU actions, such as facilitating employment, the changes in functioning of the European Globalization Adjustment Fund, promoting entrepreneurship and development of cooperation with the European Investment Bank and the European Investment Fund, simplification of the EU legislature and reduction of administrative burdens, possibility to apply reduced VAT taxes, supporting motorization industry.

The Author also presents the overcoming crisis strategy regarding interim actions and solutions within the area of economic policy coordination, including the Pact for the Euro.

**Key words:** crisis and the EU policy, European Programme for Economic Repair, Pact for the Euro

**Słowa kluczowe:** kryzys a polityka UE, Europejski Plan Naprawy Gospodarczej, pakt na rzecz euro